

# UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O USO PÚBLICO E A CONCESSÃO

**Daniel Cavas Otero<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>COPPE/UFRJ - Pós-Graduação em Meio Ambiente (MBE)

<sup>1</sup>Analista no Departamento de Meio Ambiente e Gestão do Fundo Amazônia do BNDES

## RESUMO

Este trabalho levantou problemas identificados na literatura em relação às Unidades de Conservação e situou o uso público e a parceria com a iniciativa privada, em particular a concessão de serviços de apoio à visitação, como ferramentas importantes para contribuir como parte da solução de um dos principais problemas identificados, que é o déficit de financiamento. Foi constatado que, entre 2015 e 2019, os recursos destinados à criação, gestão e implementação das Unidades de Conservação federais foram reduzidos em 16,55%, no entanto, neste mesmo período a arrecadação do Poder Concedente através de parcerias com a iniciativa privada apenas no Parque Nacional do Iguaçu aumentou em 36,17%.

**Palavras-Chave:** Unidades de Conservação; Parques; Concessão; Uso Público; Turismo.

## ABSTRACT

This work has raised different issues found in the literature related to Protected Areas. In addition, it has also identified that public use and partnerships with the private sector, in particular the concession of services, are important tools to contribute to the solution of one of the main problems identified, which is the financing deficit. It was found that, between 2015 and 2019, the budget destined for the creation, management and implementation of federal protected areas was reduced by 16.55%, however, in this same period, the revenue of the government through partnerships with the private sector in the Iguassu National Park increased by 36.17%.

**Keywords:** Protected Areas; National Parks; Public-Private Partnership; Public Use; Tourism.

## 1. INTRODUÇÃO

As Unidades de Conservação compõem uma política pública essencial para preservação do meio ambiente e de serviços ecossistêmicos, contudo, diversas dificuldades com a implementação e manutenção dessas Unidades tem sido apontadas na literatura, principalmente em relação ao déficit de financiamento (GORINI *et al.* 2006; MEDEIROS & YOUNG 2011; SEMEIA 2014; YOUNG & MEDEIROS 2018; SILVA *et al.* 2021).

A proposta do presente artigo consiste em efetuar uma revisão bibliográfica sobre as Unidades de Conservação, identificando os principais problemas enfrentados na sua gestão e algumas

soluções possíveis, e verificando ainda como o uso público e a concessão de serviços de apoio à visitação se encaixam dentro dessas soluções.

Além dessa revisão bibliográfica, será ainda realizada uma análise utilizando dados públicos e disponibilizados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para quantificar o problema em um período recente, bem como para determinar como o uso público e a concessão de serviços de apoio à visitação podem contribuir como parte da solução para os problemas levantados, em especial o déficit de financiamento.

O artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira seção será apresentada a metodologia utilizada na revisão bibliográfica e na análise de dados. Na segunda seção será realizada uma revisão bibliográfica que cobre basicamente três grandes temas: Unidades de Conservação, Uso Público e Concessões. Na terceira seção será feita uma análise de dados relacionados aos problemas levantados na revisão bibliográfica, de forma a entender como o uso público e a concessão podem contribuir com a solução do principal problema observado, dentro de uma estratégia de valorização das Unidades de Conservação. Finalmente, na quarta seção será apresentada a conclusão.

## **2. METODOLOGIA**

A metodologia da pesquisa bibliográfica adotou os seguintes passos: (i) planejamento da revisão; (ii) buscas diretas em bases de dados abrangendo os temas unidades de conservação, uso público e concessões; (iii) triagem de estudos; (iv) criação do repositório de pesquisa; e (v) análise dos resultados.

Em relação à análise do número de Unidades de Conservação, utilizou-se dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) publicados em 2020, excluindo desta análise as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) devido ao interesse estar nas unidades geridas pelo poder público.

Quanto aos dados orçamentários, para a análise do Plano Plurianual (PPA) do governo federal foram considerados os recursos previstos no PPA 2012-2015 para o programa “2018 – Biodiversidade”, que tem entre seus objetivos “Promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a

representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas”. Para análise do PPA 2016-2019 e do PPA 2020-2023 utilizou-se o orçamento do Programa “Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade”, que inclui o objetivo “Fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Consolidar as Unidades de Conservação Federais”.

No que diz respeito à análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), utilizou-se o orçamento atualizado que consta no Portal da Transparência do Governo Federal para a ação “20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais”.

Por fim, a análise da arrecadação do Poder Concedente com as parcerias com o setor privado no Parque Nacional do Iguaçu foi realizada a partir de dados disponibilizados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

### **3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

#### **3.1. Unidades de Conservação**

O surgimento das Unidades de Conservação se deu no século XIX, com a criação do Parque Nacional de *Yellowstone*, nos Estados Unidos em 1º de março de 1872 (DIEGUES, 2008), não obstante *Yosemite* ter sido decretado como área de preservação em 1864 pelo presidente Abraham Lincoln (GREENE, 1987).

A ideia por trás da criação de áreas de preservação, nesta época, dizia respeito a preservar “ilhas”, de grande beleza cênica e valor estético, protegidas dos efeitos do desenvolvimento urbano-industrial observado no século XIX. Estas áreas de preservação não poderiam ser habitadas, servindo para proteger a vida selvagem e também para recreação e desfrute do homem. Nelas, o homem seria apenas um visitante, e não um morador (DIEGUES, 2008).

A criação de áreas protegidas se constitui em uma importante estratégia para proteção da biodiversidade de pressões originadas pela atividade humana, que ocasionam a degradação de *habitats* naturais. Estas pressões foram crescendo ao longo do século XX, se constituindo em uma grande ameaça à biodiversidade (GASTON *et al.*, 2008).

Este modelo de área de preservação foi então exportado dos Estados Unidos para o restante do mundo. No Brasil, credita-se a André Rebouças a proposição da criação de parques nacionais. Esta proposição, realizada em 1876, teve por inspiração o *Yellowstone National Park*, e abrangia dois Parques Nacionais, nos atuais Estados do Tocantins e do Paraná. Tal proposta, entretanto, não prosperou.

O Código Florestal brasileiro de 1934 estabeleceu o marco legal dos parques nacionais, e após isso, em 1937 foi criada a primeira Unidade de Conservação brasileira - o Parque Nacional do Itatiaia, com o propósito de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas. Posteriormente foram criados o Parque Nacional do Iguaçu e o Parque Nacional de Serra dos Órgãos, ambos em 1939. Nesse mesmo ano foi ainda criado o Parque Nacional das Sete Quedas, posteriormente submerso pela represa de Itaipu (DIEGUES, 2008). Ao longo dos anos seguintes foram criados novos Parques Nacionais, assim como outras categorias de Unidade de Conservação, como Reservas Biológicas e Reservas Extrativistas.

Segundo RYLANDS (2005) apud GORINI *et al.* (2006), até 1989, os parques e reservas federais no Brasil eram administrados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e pela Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Em 1989, IBDF e SEMA foram unidos para formar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Já em 2007 foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ficando esta autarquia responsável pelas Unidades de Conservação.

Algumas propostas de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação foram discutidas ao longo dos anos (DIEGUES, 2008), até que em 18 de julho de 2000 foi sancionada a Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Unidade de Conservação (UC) é a denominação dada pelo SNUC às áreas naturais passíveis de proteção por suas características especiais. As UC asseguram às populações tradicionais o uso sustentável dos recursos naturais de forma racional e propiciam às comunidades do entorno o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis. Estas áreas estão sujeitas a normas e regras especiais, sendo legalmente criadas pelos governos federal, estaduais e

municipais, após a realização de estudos técnicos dos espaços propostos e, quando necessário, consulta à população (SNUC, 2000). As UC dividem-se em dois grupos:

- **Unidades de Proteção Integral:** a proteção da natureza é o principal objetivo dessas unidades, por isso as regras e normas referentes ao uso dos recursos naturais são mais restritivas. Nesse grupo é permitido apenas o uso indireto dos referidos recursos, ou seja, aquele que não envolve consumo, coleta ou dano aos recursos naturais.
- **Unidades de Uso Sustentável:** são áreas que visam a conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. Nesse grupo, atividades que envolvem coleta e uso dos recursos naturais são permitidas, mas desde que praticadas de uma forma que a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos esteja assegurada.

A tabela a seguir apresenta as categorias de cada um desses grupos de UC:

Unidades de Proteção Integral	Unidades de Uso Sustentável
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estação Ecológica</li> <li>• Reserva Biológica</li> <li>• Parque Nacional</li> <li>• Monumento Natural</li> <li>• Refúgio de Vida Silvestre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área de Proteção Ambiental (APA)</li> <li>• Área de Relevante Interesse Ecológico</li> <li>• Floresta Nacional (FLONA)</li> <li>• Reserva Extrativista (RESEX)</li> <li>• Reserva de Fauna</li> <li>• Reserva de Desenvolvimento Sustentável</li> <li>• Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)</li> </ul>

Quadro 1 – Os dois grupos de UC  
Fonte: Lei nº 9.985, de 18/07/2000

Existem quatro modos básicos de financiar as unidades de conservação: (i) alocações de orçamento público; (ii) taxas pagas por visitantes e taxas ambientais destinadas às unidades de conservação; (iii) outorgas e impostos pagos por operadores de negócios que atuam dentro dessas áreas; e (iv) verbas e doações de indivíduos, corporações, fundações, do terceiro setor e de agências internacionais (TERBORGH, 2002 apud GORINI *et al.*, 2006). Há ainda alguns mecanismos financeiros previstos em lei, como a compensação ambiental, prevista na lei do

SNUC.

Apesar disso, a arrecadação através de taxas e impostos muitas vezes é direcionada para outros propósitos orçamentários, havendo um subfinanciamento das unidades de conservação. Dessa forma, tendo em vista a escassez de recursos públicos, a viabilização financeira das UC é um dos grandes problemas enfrentados em sua gestão (GORINI *et al.*, 2006).

Observa-se que o subfinanciamento é uma característica frequentemente observada nos parques subtropicais de países em desenvolvimento, com impactos na preservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos. Os orçamentos médios para as áreas protegidas nestes países giram em torno de 30% da quantidade mínima requerida para conservar aquelas áreas, segundo TERBORGH (2002) apud GORINI *et al.* (2006).

Lacunas e fragilidades das unidades de conservação incluem a regularização fundiária, a falta de funcionários e infraestrutura básica, e ainda a ausência ou desatualização do plano de manejo. A maior parte dos problemas enfrentados pelo SNUC tem uma causa comum: recursos insuficientes para sua implementação e manutenção, incluindo a criação de novas áreas. O orçamento federal para as unidades de conservação ficou abaixo das necessidades mínimas e representa o menor investimento por hectare na comparação com diversos outros países (35 vezes menor que nos EUA, 15 vezes menor que na África do Sul, 9 vezes menor que no México e quase 5 vezes menor que na Argentina), e o Brasil possui uma das maiores relações de área protegida por funcionário do mundo (MEDEIROS & YOUNG, 2011).

Segundo SEMEIA (2014) um dos maiores problemas enfrentados pelas áreas protegidas no mundo diz respeito ao déficit de financiamento, sendo a escassez de recursos uma restrição mais intensa nos países em desenvolvimento. No Brasil, os valores destinados à conservação encontram-se entre os menores do mundo. Outros problemas apontados dizem respeito à falta de funcionários, à ausência de plano de manejo e a uma gestão ineficiente.

YOUNG & MEDEIROS (2018) demonstram que: (i) os recursos financeiros não acompanharam o crescimento do número e da área das UC ocorrido ao longo dos últimos anos; (ii) a disponibilidade de recursos por hectare de área protegida é declinante ao longo do tempo; (iii) houve uma redução drástica de recursos a partir de 2015; e (iv) essa escassez de

recursos é um limitante para o fortalecimento da gestão das UC, impactando a capacidade de gestão dos principais órgãos executores das políticas ambientais no país.

SILVA *et al.* (2021) estima que 282 UC federais brasileiras necessitavam de US\$ 468 milhões para cobrir seus custos de gerenciamento em 2016, que o governo brasileiro alocou apenas 15,5% do orçamento necessário, e que aproximadamente 76,5% das UC apresentam déficit de financiamento. O déficit de financiamento de UC no Brasil, segundo os autores, é comparável ao das UC da África subsaariana, e há evidências de que esse déficit aumentou na última década. Mostra-se ainda que esse déficit é maior na Amazônia, em segundo lugar na região que engloba os biomas Cerrado, Caatinga, Pantanal e Pampa, e em terceiro lugar na região correspondente ao bioma Mata Atlântica.

Fragilidades apontadas pelo TCU nas UC federais (TCU, 2021) incluem a inexistência de uma estratégia detalhada para o SNUC, o que prejudica a implementação e o direcionamento da política pública de conservação da biodiversidade brasileira, além de falhas na governança, escassez de recursos humanos nos órgãos que gerenciam as UC, fragilidades no acompanhamento e monitoramento das fontes de financiamento do SNUC, subaproveitamento do potencial de uso público das UC federais e obstáculos à regularização fundiária nessas áreas.

Entre 2007 e 2017, segundo TCU (2021), a perda bruta de cobertura vegetal nas áreas externas às áreas protegidas foi cerca de 5 vezes e meia maior do que dentro das UC e cerca de nove vezes e meia maior do que dentro das terras indígenas, porém a partir de 2019 houve agravamento do desmatamento dentro das áreas protegidas. Dados do MAPBIOMAS (2021) mostram que, em 2020, 337 das 2060 UC federais e estaduais terrestres sofreram desmatamento, e que 12,4% do desmatamento total mapeado no ano ocorreu em Unidades de Conservação.

### **3.2. O Uso Público<sup>1</sup> e as Concessões**

A lei do SNUC, em seu artigo 11, estabelece que “o Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica,

---

<sup>1</sup> O termo “uso público” é utilizado aqui de forma abrangente, para indicar a utilização das Unidades de Conservação pelo público, por meio de visitação e do turismo, independente da atividade e do segmento do turismo em questão (ecoturismo, turismo de aventura, turismo com base na natureza, etc.)

possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”.

O turismo sustentável é uma ferramenta para conservação da biodiversidade, além de ser uma alternativa econômica para as comunidades locais, provendo novas receitas que podem ser direcionadas para a conservação, e despertando o apoio público para a proteção da biodiversidade (CEBALLOS-LASCURÁIN, 2001 apud RODRIGUES 2009).

De acordo com RODRIGUES (2009), de uma forma geral a literatura e as pesquisas sobre o turismo destacam os seguintes benefícios econômicos, ambientais e sociais: diversificação da economia regional, estímulo ao desenvolvimento de alternativas econômicas de baixo impacto ambiental, indução ao estabelecimento de pequenos negócios, manutenção da população no interior e em áreas rurais, geração de empregos, melhorias nas infraestruturas de transporte, comunicações e saneamento, estabelecimento de alternativas de arrecadação para as áreas protegidas, diminuição do impacto sobre o patrimônio natural e cultural, melhoria dos equipamentos nas áreas protegidas e sensibilização dos visitantes em relação a questões ambientais.

A convenção sobre diversidade biológica – CDB (ONU, 1992), tratado da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelecido e assinado pelo governo brasileiro durante a ECO-92, ratificado em 1994 e promulgado em 1998, através do Decreto nº 2.519, de 16/03/1998, tem como dois de seus objetivos a conservação da biodiversidade biológica e o uso sustentável de seus componentes, e propõe em seu artigo 8 o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas (unidades de conservação) onde sejam tomadas medidas para conservar a diversidade biológica. Uma das preocupações no âmbito desta convenção é a sustentabilidade financeira dos sistemas nacionais de áreas protegidas. Em 2007, o grupo de trabalho em áreas protegidas criado no âmbito desta convenção mapeou o *funding* tradicional para áreas protegidas e identificou o estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP)<sup>2</sup> no setor de ecoturismo como uma oportunidade para melhorar a sustentabilidade econômica das áreas protegidas, a qualidade dos serviços prestados e o investimento em conservação (UNEP/CBD/WG-PA/2/4, 2007).

---

<sup>2</sup> Cabe observar que, na literatura internacional, o termo Parceria Público-Privada (PPP) muitas vezes é utilizado de forma genérica para descrever uma relação de cooperação entre o governo e a iniciativa privada, abrangendo o que no Brasil é denominado concessão comum.



Ainda no âmbito da CDB da ONU, na 11ª Conferência das Partes (COP-11), em 2012, foi apresentado trabalho concluindo que o turismo é o maior setor econômico capaz de contribuir para o financiamento de sistemas de áreas protegidas em muitos países, por meio da taxa de entrada e de outras taxas de usuários, parcerias e concessões (SPENCELEY *et al.* 2019). Já a decisão 11 da COP-12 da CDB, em seu parágrafo 1 item *d* convida as partes e os governos, com o suporte de organizações relevantes, e em parceria com *stakeholders* na indústria do turismo, incluindo comunidades indígenas e locais, a desenvolver a capacidade das unidades responsáveis pelos parques de firmar parcerias com o setor de turismo a fim de contribuir de forma técnica e financeira para as áreas protegidas, por meio de ferramentas como concessões e parcerias público-privadas, dentre outras, em complemento à alocação de orçamento público (UNEP/CBD/COP/DEC/12/11, 2014).

Para que os parques nacionais cumpram seus objetivos e possibilitem o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (SNUC, 2000), é necessário estruturar os serviços correspondentes ao suporte físico e logístico para a realização dessas atividades. A prestação desses serviços pode se dar de maneira direta, quando é fornecida pelo próprio Estado, através de órgãos da Administração Pública como o ICMBio, ou indireta, quando o Estado a delega a particulares, em geral utilizando instrumentos como o a concessão, a permissão ou a autorização (RODRIGUES, 2009; DI PIETRO, 2005).

Dessa forma, a prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais pode ser realizada com a combinação da titularidade e do exercício exclusivos do Estado, ou da titularidade exclusiva do Estado e o exercício sujeito à delegação a particulares (RODRIGUES, 2009). Observe-se que em ambos os casos a titularidade permanece exclusiva do Estado. Segundo MEIRELLES (2000), através da concessão, o Poder Concedente não se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública, apenas delega a execução do serviço, nos limites e nas condições legais ou contratuais, sempre sujeita à regulamentação e fiscalização do Poder Concedente.

Nesse sentido, cabe reforçar que a parceria com a iniciativa privada para prestação de serviços de apoio à visitação não implica alienação do controle das Unidades de Conservação ou

privatização. Gonchorosky, ex-chefe do Parque Nacional do Iguaçu, ao apresentar a experiência das concessões do Parque já esclarecia que ela não significa a privatização das Unidades de Conservação, pois a gestão delas continua a ser uma função do Estado (CETESB/SMA, 2003 apud RODRIGUES, 2009). O instrumento utilizado no Parque é a concessão dos serviços, onde a instituição responsável pela administração das Unidades de Conservação busca parceiros dispostos a investir na melhoria da qualidade dos serviços e na implantação e operação da infraestrutura de apoio à visitação.

Segundo GORINI *et al.* (2006), a concessão dos serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Iguaçu (PNI), realizada em 1999, trouxe investimentos privados que viabilizaram um novo padrão de atendimento ao visitante e uma significativa melhoria na infraestrutura turística do parque, incluindo o estabelecimento de um sistema de transporte interno, que reduzia casos de atropelamento de animais silvestres, a construção de estacionamento, centro de visitantes e área de exposição, além de mais opções de atividades de lazer, como novos passeios/trilhas, restaurantes e lanchonetes, além de pontos de venda de produtos relacionados ao Parque e produzidos nos municípios do entorno.

Outro efeito da benéfica concessão diz respeito a possibilitar aos servidores do órgão responsável pelas UC atuarem de forma mais focada em atividades de gestão, fiscalização, monitoramento, pesquisa e educação ambiental, deixando a implantação e a administração da infraestrutura de apoio à visitação, tais como bilheteria, transporte e alimentação, a cargo da iniciativa privada (GORINI *et al.* 2006).

Outros aspectos da concessão destacados por RODRIGUES (2009) incluem benefícios econômicos e o potencial deste mecanismo de financiar as unidades de conservação, bem como o potencial do turismo de dinamizar a economia local por meio da geração de empregos, incremento de renda, diversificação econômica, entre outros. Segundo YOUNG *et al.* (2017), o impacto econômico da visitação do Parque Nacional do Iguaçu sobre a produção das atividades, tomando como referência apenas as atividades da empresa concessionária Cataratas do Iguaçu S/A, ficou entre R\$ 40,1 e R\$ 46,3 milhões anuais, e o volume total de tributos arrecadados ficou entre R\$ 17,8 e R\$ 19,0 milhões anuais.

Por outro lado, também se encontra na literatura preocupações com relação ao acesso ao

parque por populações de baixa renda, especialmente em países caracterizados por desigualdade social (MORE & MANNING, 2004 apud RODRIGUES, 2009), sendo importante pensar em igualdade de acesso na elaboração das políticas públicas e no manejo destas unidades de conservação.

Outra preocupação diz respeito à destinação dos recursos arrecadados com a concessão. GORINI *et al.* (2006) demonstra que entre 2001 e 2005, a concessão no Parque Nacional do Iguaçu foi extremamente bem-sucedida no propósito de aumentar a visitação e a arrecadação total do parque, porém que isto não se refletiu no orçamento dessa UC. Em 2001, cerca de 42% da arrecadação retornaram ao Parque, porém em 2005 esse percentual havia se reduzido para 20%.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

De forma a ilustrar o conteúdo apresentado na revisão bibliográfica e avaliar o impacto do uso público e da parceria com a iniciativa privada no principal problema levantado, que diz respeito ao déficit de financiamento, serão expostos e discutidos alguns resultados observados a partir da análise de dados públicos. Primeiramente, com base no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) foi gerado um gráfico com o número de Unidades de Conservação criadas ao longo dos anos, excluindo as RPPN, e dividido por esfera (municipal, estadual e federal). Em seguida, com base nos Planos Plurianuais (PPA), nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e no Portal da Transparência do Governo Federal, obteve-se o orçamento público dos últimos anos destinado, no caso do PPA, ao programa que engloba objetivos relacionados às Unidades de Conservação, e no caso da LOA, à ação relacionada à gestão das Unidades de Conservação. Os gráficos a seguir ilustram esses dados.

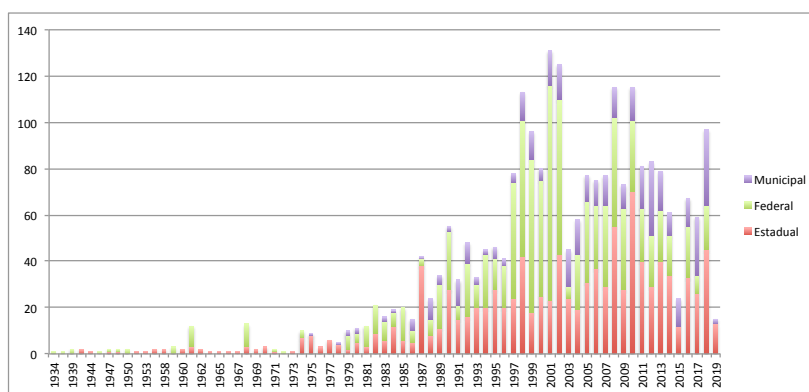


Figura 1 – Histórico de criação das UC, por ano e esfera (excluindo RPPN)

Fonte: CNUC

Observa-se na figura 1 que houve um grande aumento do número de UC a partir da década de 90. Entre 2014 e 2018, excluindo-se as RPPN houve um aumento de 7,78% do número de Unidades de Conservação federais, no entanto, o orçamento destinado à gestão das Unidades de Conservação vem sendo reduzido ao longo do tempo (figuras 2 e 3).

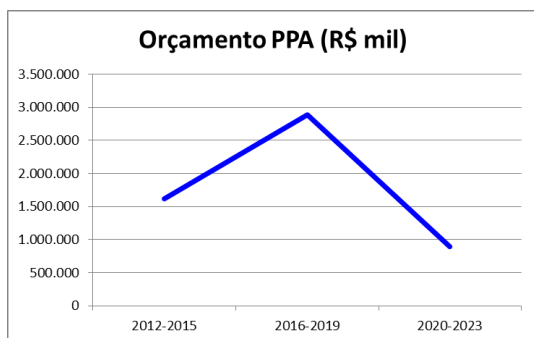


Figura 2 – Orçamento previsto no PPA para Programa relativo ao Uso Sustentável da Biodiversidade  
Fonte: PPA

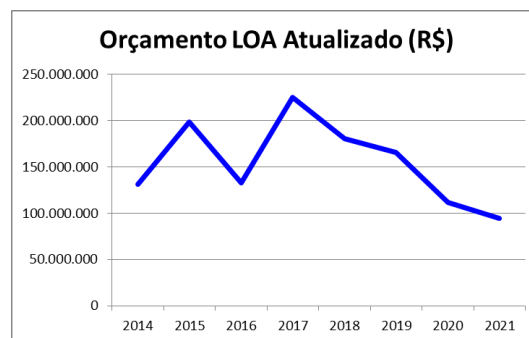


Figura 3 – Orçamento público para gestão de UCs  
Fonte: Portal da Transparência (consultado em 06/06/2021)

Enquanto o PPA 2016-2019 previa R\$ 2,89 bilhões para o Programa de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, dos quais R\$ 1,08 bilhão apenas para o fortalecimento do SNUC e a consolidação das UC federais, o PPA 2020-2023 prevê R\$ 897 milhões para todo o Programa de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (figura 2), ou seja, uma redução de 68,96%. Já quanto ao orçamento destinado à criação, gestão e implementação das Unidades de Conservação Federais, determinado pelas LOA, observa-se uma redução de 28,13% entre 2014 e 2021 (figura 3). Considerando o período de 2015 a 2019, houve um aumento de 6% do número de Unidades de Conservação federais<sup>3</sup>, e uma redução de 16,55% do orçamento destinado à criação, gestão e implementação das Unidades de Conservação federais.

Mesmo neste cenário de cortes orçamentários, com relação ao uso público, ao longo dos últimos anos vem-se observando um grande aumento na visitação às UC. Conforme ICMBIO (2020), a visitação total às Unidades de Conservação aumentou em 85% entre 2016 e 2019, saindo de 8.296.484 para 15.335.272. Se este aumento na visitação traz a possibilidade de aumento de arrecadação, também traz a necessidade de investimentos para que a UC suporte

<sup>3</sup> Este aumento ocorreu entre os anos de 2016 e 2018, visto que em 2015 e em 2019 nenhuma UC federal foi criada. Estes números desconsideram as RPPN.

esse novo patamar de visitação, através da implantação e da melhoria da infraestrutura de visitação para manutenção e melhoria da experiência do visitante, mantendo a preservação ambiental nas Unidades.

Para ilustrar, apresenta-se a seguir alguns dados referentes ao Parque Nacional do Iguaçu, o primeiro parque a ter serviços de apoio à visitação concedidos à iniciativa privada. A figura 4 apresenta a visitação de 1980 até 2019, onde se observa que o principal aumento de visitação ocorreu a partir do ano 2000, após o início da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque.

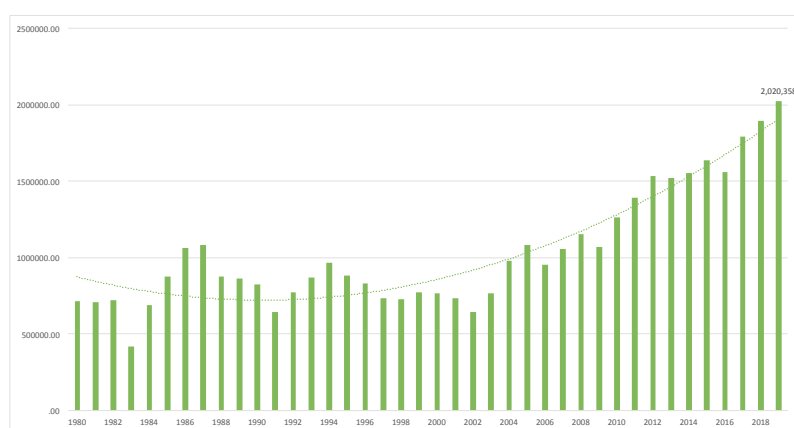


Figura 4 – Visitação no Parque Nacional do Iguaçu

Fonte: ICMBio

As parcerias com a iniciativa privada (que incluem as concessões) relacionadas ao uso público realizadas a partir do final da década de 90 possibilitaram a realização de investimentos importantes na infraestrutura de visitação do parque. Adicionalmente, possibilitaram ainda um aumento da arrecadação do Poder Concedente, conforme pode ser visualizado na figura 5.

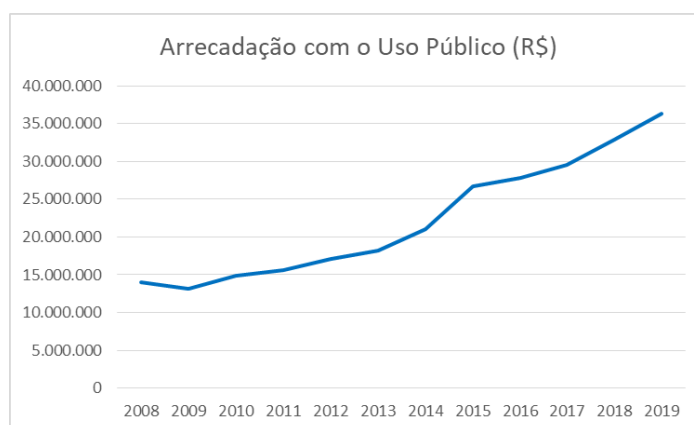


Figura 5 – Arrecadação do Poder Concedente com o Uso Público no Parque Nacional do Iguaçu

Fonte: ICMBio

Observa-se, através da figura 5, que a arrecadação do Poder Concedente com o uso público através das parcerias com a iniciativa privada aumentou em 160,12% entre 2008 e 2019. Considerando apenas o período entre 2015 e 2019, o aumento foi de 36,17%.

## **5. CONCLUSÃO**

Foi realizada uma revisão bibliográfica com o objetivo de levantar problemas relacionados às Unidades de Conservação brasileiras, onde o principal constatado diz respeito ao déficit de financiamento. Ainda através da revisão bibliográfica realizada foi levantado que o uso público e a concessão de serviços de apoio à visitação são ferramentas que auxiliam no endereçamento desse problema.

Através de uma análise de dados foi demonstrado que os recursos públicos destinados à criação, gestão e implementação das Unidades de Conservação federais vem sendo bastante reduzidos ao longo dos últimos anos, situação que agrava o déficit de financiamento observado, porém que a arrecadação com o uso público, em especial a arrecadação do Poder Concedente com as outorgas previstas em contratos de concessão de serviços de apoio à visitação, além de outros contratos de parcerias com o setor privado, vem aumentando ao longo dos últimos anos.

Constata-se que a concessão dos serviços de apoio à visitação contribui trazendo investimentos para a infraestrutura de visitação às Unidades de Conservação, necessários para suportar o aumento na visitação observado e para melhorar a experiência dos visitantes, e aumentando também a arrecadação do Poder Concedente, recursos estes que podem ser direcionados para a melhor gestão das Unidades de Conservação e preservação do meio ambiente e de serviços ecossistêmicos, num cenário de recursos públicos cada vez mais escassos.

É importante reforçar, entretanto, a importância da utilização de mecanismos que garantam a aplicação de parte dos recursos arrecadados com o uso público e as concessões nas próprias Unidades de Conservação, de forma a evitar problemas relatados na literatura em relação à destinação desses recursos. A avaliação desses mecanismos é inclusive um tema sugerido para trabalhos futuros, tendo em vista que as novas concessões de serviços de apoio à visitação que

vem sendo estruturadas recentemente pelo poder público preveem algumas inovações. Além disso, a avaliação dos impactos da operação e dos investimentos privados na experiência do visitante é um estudo também relevante e sugerido para trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEBALLOS-LASCURÁIN, H. *Integrating Biodiversity into the tourism sector: best practice guidelines*. Report submitted to UNEP/UNDP/GEF/Biodiversity Planning Support Program. Junho de 2001. p.93
- CETESB/SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Modelos de co-gestão: discussão e propostas para o Estado de São Paulo*. São Paulo. 2003. 200pp
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005
- DIEGUES, A. C. S. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: HUCITEC, 2008.
- GASTON, K. J., JACKSON, S., CRUZ-PINÓN, G. *The Ecological Performance of Protected Areas*. 2008. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/234149219\\_The\\_Ecological\\_Performance\\_of\\_Protected\\_Areas](https://www.researchgate.net/publication/234149219_The_Ecological_Performance_of_Protected_Areas)>. Acesso em: 2 jul. 2020.
- GORINI, A. P. F., MENDES, E. F., CARVALHO, D. M. P. *Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu*. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 24, p. 171-209, set. 2006.
- GREENE, L. W. Yosemite. *The Park and its resources. A History of the Discovery, Management, and Physical Development of Yosemite National Park*, California. September, 1987. Disponível em <<http://www.nps.gov/yose/historyculture/lindagreene.htm>>. Acesso em: 03 jul. 2020
- ICMBIO. *Monitoramento da visitação em Unidades de Conservação Federais: Resultados de 2019 e breve panorama histórico*. 2020.
- MAPBIOMAS. *Relatório Anual do Desmatamento no Brasil – 2020. Principais resultados do relatório de desmatamento em todos os biomas do país no ano de 2020 produzido pelo projeto MapBiomas*. 2021.
- MEDEIROS, R., YOUNG, C. E. F. *Contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional*. Relatório Final. Rio de Janeiro. 2011.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MORE T. A.; MANNING R.E. *The Public Function of Parks and Protected Areas*. Working papers of the Finnish Forest Research Institute. 2004.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convention on Biological Diversity*. 1992.
- RODRIGUES, C. G. O. *O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade*. Tese de Doutorado. Brasília-DF, 2009.
- RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. *Unidades de Conservação Brasileiras*. Megadiversidade, v. 1, p. 27-35, 2005.
- SEMEIA. *Unidades de Conservação no Brasil: A Contribuição do Uso Público Para o Desenvolvimento Socioeconômico*. São Paulo: Semeia, 2014.
- SILVA, J. M. C; DIAS T. C. A. C; CUNHA A. C.; CUNHA H. F. A. *Funding deficits of protected areas in*

- Brazil. Land Use Policy. Elsevier. January 2021.
- SNUC. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.
- SPENCELEY, A.; SNYMAN, S; EAGLES, P. F. J. *Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: Gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento*. Relatório para o Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e a UICN. Janeiro de 2019
- TCU. Acórdão 1383/2021. *Relatório de auditoria em 334 unidades de conservação federais do Instituto Chico Mendes, existentes nos biomas terrestres e marinhos brasileiros*. 2021.
- TERBORGH, J. et al. *Tornando os Parques Eficientes: Estratégia para Conservação da Natureza nos Trópicos*. Curitiba: UFPR/Fundação O Boticário, 2002.
- UNEP/CBD/WG-PA/2/4. *Exploration of options for mobilizing, as matter os urgency, through different mechanisms adequate and timely financial resources for the implementation of the programme of work*. FAO, Rome, 11-15 february 2007.
- UNEP/CBD/COP/DEC/12/11. *Decision COP XII/11*. 2014. Disponível em: <https://www.cbd.int/decisions/cop/12/11> (consultado em 06/04/2021).
- YOUNG, C. E. F., JUNIOR, M. A., DE SOUSA, F. H., DA COSTA, L. A. N., MENDES, M. P. *Conservação ambiental, concessões privadas e dinamismo econômico: estudo de caso do Parque Nacional do Iguaçu*. In: *XII Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica*. Uberlândia, 2017.
- YOUNG, C. E. F., MEDEIROS, R. *Quanto Vale o Verde: a Importância Econômica das Unidades de Conservação Brasileiras*. Rio de Janeiro. Conservação Internacional, 2018.